

Karsten Schneider/Inge Lippert

Die Privatisierung der Daseinsvorsorge in Europa¹

Die öffentlichen Dienstleistungssektoren der Daseinsvorsorge in Europa haben sich in den letzten Jahren grundlegend verändert. In allen europäischen Ländern wurden vor dem Hintergrund von Internationalisierung, ökonomischen Krisen und dem zunehmenden Einfluss der Europäischen Kommission weit reichende Reformen eingeleitet, die auf die Einführung eines neuen Leitmodells des „offenen und freien Marktes“ in die ehemals geschützten Monopolmärkte dieser Sektoren zielen. Zentrale Dimensionen dieser Reformen sind die Veränderung der Eigentumsformen (Privatisierung), die Förderung von Wettbewerb (Liberalisierung) und die Einführung neuer Regulierungsformen. Wir wollen die Veränderungen im Folgenden anhand dreier Länderbeispiele in den Sektoren Telekommunikation, Post, Elektrizität, Wasser sowie dem Bahnsektor in den Ländern Großbritannien, Schweden und der Bundesrepublik Deutschland vergleichend darstellen.

Ziel der Darstellung ist es, Rückschlüsse über die Wirkungen staatlichen Handelns in Bezug auf die Daseinsvorsorge zu erhalten. Dies erscheint insbesondere vor dem Hintergrund der zunehmenden Privatisierungen relevant. Die Frage ist, wie angesichts von formellen, aber insbesondere materiellen Privatisierungen bestimmte Wirkungen, die vom Staat erwünscht sind, z. B. bei der Versorgungssicherheit, ggf. durch geeignete Steuerungsinstrumente erreicht werden können.

Großbritannien: Das liberale Modell

Großbritannien war der erste europäische Staat, der umfassend mit einer Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen begonnen hat. Unter der Regierung Thatcher wurden seit 1980 nahezu alle Bereiche der Daseinsvorsorge privatisiert. Bis 1993 wurde die British Telecom vollständig privatisiert. Beim Energiesektor war es 1990 soweit, der Wassersektor wurde bereits 1989 gänzlich verkauft. Die Bahn wurde erst 1997 vollständig privatisiert. Der einzige Sektor, der von den Privatisierungen ausgenommen wurde, war der Postsektor.

In der politikwissenschaftlichen Forschung wird dieser sehr umfassende Privatisierungsprozess als „institutioneller Erdbeben“ beschrieben. Die Ausnahme der Royal Mail ist durch den Widerstand der Postgewerkschaft begründet, der den Verkauf des Unternehmens verhindert hat.

Das Besondere am britischen Modell ist, dass der schnelle Sprung in ein neues Eigentumsmodell nicht von einem in gleicher Geschwindigkeit ablaufenden Prozess der Marktöffnung und Wettbewerbsentwicklung begleitet war. Dementsprechend haben sich neue Wettbewerbsformen nur langsam entwickelt. Der Telekomsektor in Großbritannien war von 1984 bis 1990 duopolistisch strukturiert. Im Elektrizitäts- und Wassersektor wurden die früheren staatlichen Monopole durch priva-

te Monopole ersetzt, die entweder gar nicht, wie in der Wasserindustrie, oder in einem eher „künstlich“ geschaffenen Markt, wie im Elektrizitätssektor, miteinander konkurrierten. Bei der Post wurden 2003 erstmals Lizenzen vergeben. Der Marktöffnungsgrad kann hier mit 22 % beschrieben werden. Eine Beschleunigung von Marktöffnung und Wettbewerb zeichnete sich in Großbritannien erst 10–15 Jahre nach der Privatisierungswelle ab. Positive Beispiele hierfür sind die neuen Geschäftsbereiche des Mobilfunks und Internets im Telekommunikationssektor, sowie Nischenbereiche bei der Post (Paketdienst) und der Bahn (regionaler Schienenverkehr). In diesen Bereichen sind oligopolistische bis pluralistische Wettbewerbsstrukturen entstanden, in denen sich ein funktionierender Preiswettbewerb entfaltet hat.

In der Literatur wird vor diesem Hintergrund das britische Modell kritisch eingeschätzt, da Wettbewerb und nicht die Eigentumsform ein entscheidendes Kriterium für wirtschaftliche Leistungsfähigkeit darstellt.

Angesichts des Rückzugs des Staates aus der Produktion öffentlicher Dienstleistungen erstaunt, dass es weiterhin ein hohes Niveau der staatlichen Aktivitäten in Bezug auf diese zu erbringenden Leistungen gibt. Der Staat bemüht sich durch Regulierungsinstitutionen, Einfluss auf die Wirkung der privaten Erstellung zu nehmen. Das britische Modell ist dabei insbesondere durch ein hohes Maß

¹ Dieser Text basiert auf einem Vortrag auf der Arbeitstagung „Die Zukunft Europas“ der Hans-Böckler-Stiftung und der Fondazione Giuseppe di Vittorio am 12. 4. 2005 in Düsseldorf.

an Unbundling (Entflechtung) geprägt, d. h. die Infrastruktur ist in staatlicher Hand und Produktion und Lieferung der Dienstleistungen werden durch Private erbracht. Wegen erheblicher Qualitätsprobleme ist diese Struktur im Wasser- und Bahnbereich erst 2002 hergestellt worden. Die vormals privatisierte Infrastruktur, also das Netz, wurde rückverlagert. Das Unbundling kann als markantes Merkmal des britischen Modells gelten und ist äußeres Zeichen und Voraussetzung eines regulativen Eingriffs.

Die Regulierungsinstitutionen sind in Großbritannien in allen Sektoren stark und unabhängig. Überwiegend finanzieren sie sich durch Lizenzen und haben die Aufgabe der ex ante-Preisregulierung. Sie vergeben Lizenzen und dienen der Qualitätssicherung. Die Preisregulierung geschieht z. B. im Telekom- und Energiemarkt durch Price Caps (Preisobergrenzen). Bei der Bahn werden die Trassenpreise bestimmt. Insgesamt erfordern die „künstlichen“ Marktmechanismen ein starkes und auch umfangreiches Regulierungssystem, was angesichts des beabsichtigten Ziels eines Staatsabbaus zumindest als paradox gelten kann. Die starken regulativen Eingriffe sind äußeres Zeichen für einen noch nicht ausreichend funktionierenden Ausgleich von Angebot und Nachfrage.

Schweden: Das sozialdemokratische Modell

In Schweden haben die strukturellen Veränderungen der öffentlichen Dienstleistungen die typischen Besonderheiten des schwedischen Modells weitestgehend nicht angetastet. Der öffentliche Sektor ist nach wie vor einfluss- und umfangreich; die Staatsstruktur ist weiterhin korporatistisch geprägt.

In Schweden wurde nicht wie in Großbritannien der Weg der for-

mellen und vor allem materiellen Privatisierung beschritten. Stattdessen stand bereits früh die Förderung des Wettbewerbs im Zentrum. Im Einzelnen wurde nur die Telekomgesellschaft zu 30 % verkauft, geplant ist eine Privatisierung von bis zu 49 %. Im Bereich der Energie und der Post kam es bislang zu keiner Privatisierung. Im Wassersektor sind 3 % der Betriebe privatisiert. Von 6 Bahngesellschaften sind 3 in privatem Besitz und 3 weiterhin in staatlicher Regie. Anders als in Großbritannien zeigt sich der staatliche Einfluss bzw. die erhebliche Rolle des Staates in Schweden also in einer öffentlichen Eigentümerschaft.

Die einzelnen Sektoren sind seit Mitte der 80er Jahre schrittweise dem Markt geöffnet worden. Seit 1996 sind weitestgehend alle Sektoren liberalisiert. Der Wassersektor stellt diesbezüglich allerdings eine Ausnahme dar. Hier wurden den Kommunen seit 1991 zwar Freiräume für Ausschreibungen eröffnet. Da die kommunalen Betriebe im Hinblick auf die Kosten und die Qualität des Trinkwassers in hohem Maße wettbewerbsfähig waren, wurden diese Freiheiten jedoch kaum genutzt. Insgesamt wird das schwedische Modell in der Literatur als „regulierter Wettbewerb“ bezeichnet. Die starke Stellung staatlicher Unternehmen und die Förderung von Wettbewerb schließen sich in diesem Regime nicht aus, sondern gehen Hand in Hand.

Angesichts der starken Position öffentlicher Unternehmen waren die Regulierungsinstitutionen in Schweden weniger stark als in Großbritannien. Die Institutionen, die geschaffen wurden, wurden eher aufgrund europäischer Initiativen eingerichtet, als dass sie Ergebnis einer Regulierungsnotwendigkeit gewesen wären. Sie dienen vor allem der Marktbeobachtung, obwohl auch – gerade wegen des EU-Einflusses – Inter-

ventionsinstrumente geschaffen wurden. Das sektorale Regulierungssystem kann insgesamt als „light-handed“ bezeichnet werden. Unbundling spielt hier eine geringere Rolle: Im Bahnsektor wurde die Trennung von Netz und Betrieb seit 1988 implementiert und in 2001 vertieft. Im Elektrizitätssektor agieren die Netzbetreiber mit staatlichen Auflagen. Nur im Postsektor bestehen seit 1998 Price Caps, in anderen Bereichen existieren keine Formen der Preisregulierung. Insgesamt sind die Regulierungsbehörden relativ abhängig von übergeordneten staatlichen Instanzen. Nur im Telekbereich gibt es eine größere Unabhängigkeit der Regulationsbehörde dadurch, dass die Finanzierung durch die Vergabe von Lizenzen gewährleistet wird.

Deutschland: ein Mischmodell

Anders als in Schweden und in Großbritannien, die ihre jeweils unterschiedlichen Wege der Liberalisierung eigenständig, d. h. auf eigene Initiative hin, beschritten haben, erwuchs die Liberalisierung der einzelnen Sektoren in Deutschland als Reaktion auf die einschlägigen Richtlinien der EU-Kommission. Privatisierungen wurden in Deutschland in Form von Teilprivatisierungen durchgeführt. Die Deutsche Telekom ist mittlerweile nur noch zu 48 % in staatlichem Besitz, bei der Deutschen Post sind es immerhin noch 69 %, bei der Bahn sind es weiterhin 100 % und auch bei der Wasserver- und -entsorgung ist von einem öffentlichen Eigentum in Höhe von mehr als 80% auszugehen. Die Energiewirtschaft ist ein besonderer Fall, da keine genaueren Daten aufgrund der z. T. kommunalen Wurzeln der großen deutschen Energieversorger existieren. Es ist aber davon auszugehen, dass unter 25 % der Energieversorgung sich im Eigentum der öffentlichen Hand befindet.

In puncto Marktöffnung ist Deutschland noch zögerlicher. Seit 1990 finden sich schrittweise Tendenzen, den Telekombereich zu liberalisieren, erst 1996 haben wir hier eine Lizenz für die Netznutzung eingeführt. Die Deutsche Post hat bis 2007 eine Exklusivlizenz für Briefe bis 200 g und Massensendungen bis 50 g. De facto haben sowohl die Deutsche Telekom als auch im Paketdienst die Deutsche Post ein Monopol, und in der Elektrizitätswirtschaft sind oligopolistische Strukturen vorherrschend.

Das deutsche Regulierungssystem hat einen eher konservativen Charakter mit schwachen Entflechtungsvorgaben, geringer ökonomischer Anreizorientierung und kartellrechtlicher ex-post Aufsicht. Nur im Bereich der Deutschen Post und der Telekommunikation finden wir Price Caps. Bei den Regulierungsbehörden dominiert die RegTP für Post und Telekommunikation, die in Zukunft auch den Energiemarkt regulieren soll. Diese Institution steht unter direktem Einfluss des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit. Im Wassersektor wurde auf die Einführung von gesonderten Regulierungsinstitutionen gänzlich verzichtet.

Ökonomische und soziale Folgen der Liberalisierung

Preis-/Leistungsverhältnis

Die Befürworter einer Liberalisierung hoffen auf Preissenkungen und Qualitätsverbesserungen, während die Gegner vor allen Dingen Versorgungsprobleme erwarten. Blickt man im Einzelnen auf die fünf beschriebenen Sektoren, ergibt sich ein differenziertes Bild.

Im Bereich der Telekom können insgesamt eher positive Effekte erkannt werden, die Qualität verbessert sich, die Preise werden günstiger.

Im Bereich der Post finden sich häufig Preissteigerungen, vor allen Dingen in Schweden, aber auch in Deutschland und Großbritannien. Diese sind aber vor allem als Folge von Qualitätsverbesserungen zu bewerten.

Im Energiemarkt lassen sich, insbesondere in Großbritannien, große Preissenkungen und Qualitätsverbesserungen erkennen. In Schweden zeigen sich dagegen ein starker Preisanstieg und Qualitätsverschlechterungen, in Deutschland eine konstante Versorgungsqualität und leichte Preissteigerungen.

Der Wassersektor in Großbritannien ist von großen Preisanstiegen und einer Verschlechterung der Qualität geprägt. In Deutschland haben wir dagegen nur vereinzelte Preiserhöhungen und nach wie vor eine hohe Qualität. Schweden ist, wie bereits genannt, durch eine hohe Qualität und stabile Preise gekennzeichnet. Dies ist der Fall, obwohl hohe Investitionen im Wassersektor getätigt worden sind.

In Großbritannien sind im Bahnverkehr erhebliche Preissteigerungen und eine deutlich negative Qualitätsentwicklung gekennzeichnet, in Schweden und Deutschland finden sich leichte Preissenkungen und deutliche bzw. mäßige Qualitätsverbesserungen.

Zusammenfassend lassen sich im Telekommunikationsbereich durchaus positive Effekte der Liberalisierung nachweisen, während sich die Negativbeispiele am stärksten auf die umfassend privatisierten Bereiche des britischen Wasser- und Bahnsektors konzentrieren.

Beschäftigung und Arbeitsbedingungen

Insgesamt zeigt sich, dass insbesondere in den Bereichen Bahn, Wasser und Elektrizität ein eklatanter Abbau von Beschäftigung vorzufinden ist, während die Effekte in anderen Sektoren nicht als gleichermaßen dramatisch anzu-

sehen sind. Außerdem nimmt die Zahl der Überstunden und die Wochenarbeitszeit in allen Sektoren zu. Bei den Arbeitsbedingungen ist eine Zunahme prekärer Arbeitsformen verbunden mit einer höheren Flexibilisierung der Arbeit und Dequalifizierungsprozessen erkennbar.

Fazit

Empirische Ergebnisse deuten darauf hin, dass bereits bei formellen Privatisierungen öffentlicher Dienstleistungen Kontrollverluste entstehen. Der Vergleich Schweden/Großbritannien deutet darüber hinaus auf eine im Vergleich positive Wirkung des direkten – d. h. durch öffentliches Eigentum begründeten – Einflusses der öffentlichen Hand auf die eigentliche Leistungserstellung hin. Insbesondere soziale und qualitative Standards lassen sich in der Eigenproduktion offenbar sehr viel einfacher gewährleisten. Der hierarchische, regulierende Staat scheint an die Grenzen seiner Leistungsfähigkeit zu stoßen bzw. es fragt sich, ob die hierarchische Handlungsform nicht schon immer überschätzt worden ist. Auch im Rahmen der öffentlichen Eigenproduktion kann ein Staat nicht nur hierarchisch agieren, sondern muss sich zunehmend auch auf kooperative Handlungsformen konzentrieren. Im Rahmen einer Betonung von öffentlichen Regulierungsinstitutionen ist dies offenbar schwieriger. In jedem Fall zeigt sich, dass ein privates Monopol größere Probleme bereitet als ein öffentliches.

Literatur

Lippert, Inge (2005), Öffentliche Dienstleistungen zwischen nationaler und europäischer Regulierung, Berlin, zur Veröffentlichung vorgesehenes Heft. Manuskript.

Dr. Karsten Schneider ist Referatsleiter in der Abt. Forschungsförderung der Hans-Böckler-Stiftung und Mitglied im AWV-Arbeitskreis 1.4.

Dr. Inge Lippert ist Leiterin der InterCase Innovationsforschung, Berlin. E-Mail: lippert@intercase-berlin.de